

адміністративних послуг, що надаються Державною міграційною службою. При аналізі даного документу стає зрозуміло, що в дійсності Державна міграційна служба надає громадянам більше платних послуг, ніж це передбачено в зазначеному акті. Зокрема, тут не згадуються такі платні послуги як реєстрація місця проживання особи в Україні та видача паспорта громадянина України у разі обміну замість втраченого чи пошкодженого, які є досить поширеними в повсякденному житті. Слід зазначити, Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993 р. передбачає справляння державного мита за реєстрацію місця проживання особи в Україні у розмірі 0,05 неоподаткованого мінімуму доходів громадян, а за видачу паспорта громадянина України у разі обміну замість втраченого чи пошкодженого — у розмірі 2 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

В свою чергу перелік безоплатних адміністративних послуг, що надаються державними службами, взагалі не визначається хоч якимось нормативно-правовим актом. Хоча серед всіх адміністративних послуг безоплатні послуги становлять більшість.

ХАМХОДЕРА О. П.

Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри адміністративного та фінансового права, аспірант

ЗАХОДИ РЕАГУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ: НОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАСТОСУВАННЯ

З 1 липня 2013 року набрали чинності зміни до законодавства, якими закріплено два додаткові порядки застосування заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю): за постановою адміністративного суду, прийнятою в результаті розгляду позову контролюючого суб'єкта; за рішенням такого суб'єкта, із наступним підтвердженням його обґрунтованості адміністративним судом. Через призму функціонування інспекцій, як органів виконавчої влади, покликаних першочергово втілювати «зворотній зв'язок», спробуємо окреслити деякі проблеми реалізації нововведень.

Згідно першого механізму відбувається: повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг. Матеріально-правове закріплення даного переліку заходів, за нечисленними винятками, передбачене Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі — Закон № 877). Обмеженість його дії лише

частиною обраних для аналізу носіїв влади обумовлює розрізненість порядків втілення їхніх правомочностей по зупиненню. Державні інспекції, котрі не керуються вказаним законом (Держатомрегулювання, Держархбудінспекція), як і раніше самостійно реалізують відповідні заходи.

Стосовно органів, на яких поширюється зазначений акт вищої юридичної сили, виникає ряд інших проблем. Кожна з наступних призводить до неоднакової правозастосовчої практики:

1. Поверхнєве закріплення предметної основи судового механізму, яке відбулося без внесення змін до статусних законів суб'єктів контролю, де й надалі зупинення (припинення, заборона) формулюється як автономне повноваження. Зазвичай, колізії вирішуються на користь більш нового загального положення, проте спостерігається й відмінний підхід.

2. Невизначеність щодо поширення розглядуваного порядку на вжиття державними інспекціями корегувальних заходів у межах спеціального виду діяльності — ринкового нагляду (обмеження, заборона надання продукції на ринок, вилучення її з обігу, відкликання). Інколи суди заперечують проти цього, посиляючись на спеціальне законодавче регулювання та неідентичність мір: «заборона надання продукції на ринок» і «зупинення реалізації продукції». Натомість, варто відмітити, що під час проведення ринкового нагляду все-таки застосовується Закон № 877. Обмеження дії окремих його норм на дану сферу чітко закріплене в п. 4 Перехідних положень Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» та не стосується приписів про судовий порядок втілення засобів реагування. Отже, останній загалом допустимий. Термінологічні ж розбіжності в позначенні заходів залишають можливою сутнісну схожість. Надання продукції на ринок — будь-яке платне або безоплатне постачання продукції для її розповсюдження, споживання (використання); «реалізація» відображає його платну складову та розкривається як діяльність суб'єктів господарювання з продажу товарів (робіт, послуг). Таким чином, заборона надання продукції на ринок є водночас і зупиненням її реалізації, що віднесене до адміністративної юстиції.

3. Неоднакове трактування сформульованої Законом № 877 групи мір: «повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг» (ч. 5 ст. 4). Звукувальний підхід обстоює вжиття заходів реагування: лише щодо конкретних предметів приватноправових угод (речей, робіт, послуг), а не господарської діяльності загалом (підкріплюється відсутністю чіткої вказівки про її зупинення); тільки на підставі порушень, які безпосередньо стосуються процесу створення та кінцевої якості товару, а не

будь-яких інших суміжних питань підприємництва (дотримання екологічного законодавства, охорона праці, тощо). Більш виправданим видається протилежний бачення, що відступає від формально-догматичного тлумачення. Як на нас, використане парламентом словосполучення є розгорнутим позначенням господарювання, а його обмеження не повинно пов'язуватись виключно з властивостями розміщуваного в ринкову пропозицію. Особливо вагомим ресурсом широкого підходу стає альтернативне розуміння «виконання робіт»: не в значенні об'єкту угод (підряд, науково-дослідні роботи, тощо), а в значенні діяльності, прояву внутрішньої та зовнішньої функціональної активності суб'єкта.

Очевидно, застосування судом заходів реагування потребує додаткової правотворчості. Кабінетом Міністрів України схвалений та розміщений для обговорення проект відповідного акту вищої юридичної сили (Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо застосування заходів реагування до суб'єктів господарювання» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/info/1572.htm>). Він покликаний розв'язати більшість висвітлених проблем, зокрема — усунути невизначеність стосовно юрисдикції на зупинення саме «господарської діяльності», оскільки передбачає відповідну вказівку; узгодити спеціальні закони, що визначають повноваження суб'єктів контролю, із діючим судовим порядком. Планується також розширення останнього на додаткові сфери (містобудування) та види заходів; приміром (в природоохоронному напрямку) — на зупинку транспортних засобів та проведення їх огляду, огляд знярядь добування об'єктів рослинного та тваринного світу (пп. 1 п. 5 проекту), вчинюваних сьогодні екологічною інспекцією самостійно. Процедурне значення та зміст приведеної міри викликають сумніви у доцільності пропонованого перетворення.

Вжиття заходів реагування органом контролю із наступним підтвердженням їх обґрунтованості адміністративним судом допущене Законом № 877 та процесуально забезпечене статтею 183—6 КАС, котра поки-що залишається повністю незатребувана практикою. Матеріальним правом не визначається жодного виду реагування, обґрунтованість якого повинна підтверджуватись. Встановлення таких передбачене згаданим законопроектом. Проте, його аналіз породжує додаткові питання щодо співвідношення порядків. Приміром: чому зупинення місцевими радами будівництва у зв'язку з порушенням містобудівної документації планується втілювати через суд, а зупинення будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства (будівельним нормам, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту, будівельному паспорту забудови землі, тощо) — посадовими особами Держархбудінспекції з наступним підтвердженням судом обґрунтованості (п. 6 і 22 проекту)?

Видається, змістовна близькість вказаних реагувань повинна обумовлювати однаковість механізмів реалізації. Приведене свідчить про необхідність доопрацювання законопроекту та про відсутність чіткої доктринальної основи (обґрунтованих критерії, мети) розмежування нових порядків втілення припиняючих повноважень у сфері державного контролю.

САНДУЛ Я. М.

Національний університет «Одеська юридична академія»,
асистент кафедри адміністративного та фінансового права, аспірант

ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Конституція України встановила якісно нову модель організації влади на місцевому рівні, закріпивши систему та правовий статус органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, що згодом були деталізовано у галузевому законодавстві. Функціонування такої моделі протягом двадцяти років дозволило виявити її сильні та слабкі сторони, то ж наразі тривають науково-практичні розробки щодо інституційного оновлення системи влади на місцях.

Лише протягом 2013 р. було підготовлено два фундаментальних проекти з цього приводу: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу www.kmu.gov.ua/control/uk), а також проект Концепції внесення змін до Конституції України (Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://uaarog.org.ua>), щодо яких здійснювалось загальне громадське та фахове обговорення на всіх рівнях. Навесні 2014 р. роботи, пов'язані із реформуванням системи влади на місцях, активізувалися із новою силою а їх результатом є затвердження Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (що, в цілому, базується на Концепції 2013 р.) (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу <http://minregion.gov.ua>). Вказане підкреслює особливу актуальність та своєчасність обраної тематики.